

ด่วน

ที่ กค ๐๙๐๐/๒๖๖๑



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส26989 ล4 ๕๓
วันที่ : ๒๕415/๖1 กพร ✓
วันที่ : 16 ก.พ. 61 เวลา: 8:50

กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เรื่อง ร่างระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกระเบียบคณะกรรมการนโยบาย
และกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕๗/๒๕๕๘
๓. ร่างระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์
การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

ด้วยคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะขอเสนอร่างระเบียบ
คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง
และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)
กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว
(สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

อำนาจในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง
ซึ่งกำหนดให้ อปท. ทุกแห่งมีอำนาจในการกู้เงินตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมาย
จัดตั้งดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่เป็นกรอบวินัยในการดำเนินการให้กับ อปท. ดังนั้น
คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดว่า

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ...

(๓) จัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้
สาธารณะและการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออก
และจัดการตราสารหนี้ ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับ
ดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินภาครัฐ ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป”

/ทั้งนี้...

ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าว และร่างระเบียบฯ ยังมีความสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. มาตรา ๖๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับหลักการวาระที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐) โดยร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การกู้เงินของ อปท. เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรกำหนดร่างระเบียบฉบับนี้เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์อันเป็นกรอบวินัยที่สำคัญและจำเป็นในการกู้เงินภายใต้อำนาจที่ อปท. มีอยู่แล้วตามกฎหมาย เช่น วัตถุประสงค์การกู้เงิน กรอบเพดานการกู้เงินและการบริหารหนี้ การกำกับดูแลและการรายงานข้อมูลหนี้ เป็นต้น โดยร่างระเบียบฉบับนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินใดๆ ให้กับ อปท. และไม่กระทบกับขั้นตอนหรือวิธีการกู้เงินที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่อย่างใด

ในการนี้ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและร่างกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการฯ จึงมีความจำเป็นต้องนำเสนอร่างระเบียบฯ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ อปท. ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป

๒. การดำเนินการที่ผ่านมา

๒.๑ ในการยกร่างระเบียบฯ ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน ๕๐ จังหวัด

๒.๒ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ได้เสนอร่างระเบียบฯ ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบฯ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕๗/๒๕๕๘ ได้มีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ (๓) กำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อปท. ได้ และโดยที่มาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดรูปแบบการออกหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะ คณะกรรมการจึงอาจดำเนินการในรูปแบบของระเบียบคณะกรรมการได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว อปท. ต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) นอกจากนี้ ก.ก.ถ. ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ (นายสมชัย ฤชุพันธุ์ ประธาน) ซึ่งประธานคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาให้ความเห็นเพื่อแก้ไขปรับปรุงร่างระเบียบฯ ด้วยแล้ว

๓. สรุปสาระสำคัญของร่างระเบียบฯ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

๓.๑ ขอบเขตการใช้บังคับ

ภายใต้ร่างระเบียบฯ นี้กำหนดให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ อปท. อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง (ข้อ ๓) และกำหนดให้ใช้บังคับกับการกู้เงินของ อปท. ตามกฎหมาย ยกเว้นการกู้เงินจากเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินทุนส่งเสริมกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ข้อ ๔)

๓.๒ วัตถุประสงค์การกู้เงิน

(๑) อปท. กู้เงินได้เพื่อใช้จ่ายใน ๓ วัตถุประสงค์ ได้แก่ เพื่อโครงการลงทุนเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ และเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน โดยเงินที่ได้รับจากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน (ข้อ ๖)

(๒) การกู้เงินเพื่อโครงการลงทุน ต้องเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายตลอดจนระยะเวลาการดำเนินงานที่แน่ชัดซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ หรืออาจใช้ประโยชน์ได้มากกว่าหนึ่งปีขึ้นไป (ข้อ ๒) และต้องมีลักษณะเป็นโครงการที่มีเป้าหมายในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ส่งเสริมการประกอบอาชีพหรือสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน หรือก่อให้เกิดการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ อบท. หรือเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ข้อ ๗)

(๓) การกู้เงินเพื่อใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ ใช้หลักการเกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ กล่าวคือ ต้องประหยัด ลดความเสี่ยง ในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยจะกู้ได้ไม่เกินจำนวนต้นเงินกู้ที่ค้างชำระ และหากเป็นการกู้เงินรายใหม่เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ที่เป็นเงินบาทให้กู้เป็นเงินบาทเท่านั้น อีกทั้ง การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้เพื่อใช้ในการดำเนินโครงการลงทุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ได้ ไม่เกินอายุโครงการลงทุน (ข้อ ๘)

(๔) การกู้เงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน กู้ได้เฉพาะเพื่อดำเนินกิจการสถานธนาถนาบาล โดยให้มีหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (ข้อ ๙)

๓.๓ กรอบเขตการกู้เงิน

อปท. จะกู้เงินได้ก็ต่อเมื่อมีภาระชำระหนี้ในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ ๑๕ ของรายได้เฉลี่ย (ประมาณการปีปัจจุบันและย้อนหลังสองปี) ทั้งนี้ อปท. สามารถกู้เงินเกินกรอบเขตดังกล่าวได้หากเป็นการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการลงทุน และ อปท. มีความสามารถในการชำระหนี้โดยไม่กระทบต่อรายจ่ายประจำ โดยต้องขอความเห็นของกระทรวงมหาดไทยประกอบก่อนเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติการกู้เงิน (ข้อ ๑๐ และข้อ ๒๒)

๓.๔ รูปแบบการกู้เงิน

อปท. อาจกู้เงินเป็นสกุลเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในรูปแบบของสัญญา หรือพันธบัตรก็ได้ แต่จะกู้เงินผ่านบุคคลอื่นใดที่ไม่ใช่ผู้ให้กู้โดยตรงไม่ได้ ยกเว้นการกู้ต่อจาก กระทรวงการคลัง (ข้อ ๑๑) ทั้งนี้ การออกพันธบัตรต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ข้อ ๑๓)

๓.๕ การบริหารหนี้

(๑) การค้าประกัน เป็นไปตามหลักการในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ โดยรัฐบาลจะไม่ค้าประกัน รวมทั้งไม่รับผิดชอบหรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระคืนเงินต้นหรือดอกเบี้ยดังกล่าว ทั้งนี้ อปท. อาจแสวงหาการค้าประกันจากหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจได้ตามกฎหมาย (ข้อ ๑๖)

(๒) การชำระหนี้ อปท. ต้องชำระหนี้เงินกู้ตามกำหนดเวลาโดยเคร่งครัด โดยต้องจัดให้มีการกำกับดูแลการชำระหนี้ โดยกระจายภาระการชำระหนี้ และคำนึงถึงต้นทุนในการชำระหนี้ เพื่อไม่ให้กระทบกับความสามารถในการดำเนินการ ทั้งนี้ การตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยต้องตั้งให้เพียงพอตามความจำเป็นในการชำระหนี้ในปีนั้นๆ โดยสภาท้องถิ่นจะแปรญัตติเพื่อลดหรือตัดทอนไม่ได้ (ข้อ ๑๗ - ๑๙)

(๓) การปรับโครงสร้างหนี้ สามารถดำเนินการได้โดยการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อคืน หรือไถ่ถอนพันธบัตร หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อ การปรับโครงสร้างหนี้ โดยให้นา กฎกระทรวงว่าด้วยการทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะมาใช้บังคับ โดยอนุโลม (ข้อ ๒๐) โดยวิธีการดังกล่าวเทียบเคียงมาจากวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๔

๓.๖ การกำกับดูแล และการรายงาน

(๑) อปท. ที่จะกู้เงินต้องจัดให้มีแผนการเงินประจำปี ระบบบัญชีที่เป็นมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และระบบการควบคุมภายใน ระบบบริหารการเงิน และการชำระหนี้ (ข้อ ๒๑)

(๒) ก่อนการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการลงทุนและกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ ให้ อปท. เผยแพร่ข้อมูลรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างน้อย ๑๕ วันก่อนเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติการกู้เงิน โดยในกรณีที่ อปท. มีภาระชำระหนี้เกินกว่ากรอบเพดานที่กำหนดต้องขอความเห็นกระทรวงมหาดไทยก่อนการเสนอต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ (ข้อ ๒๒)

(๓) การกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนให้รายงานต่อกระทรวงมหาดไทย และให้เผยแพร่ข้อมูลนั้นแก่ประชาชนในท้องถิ่นทราบตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (ข้อ ๒๔)

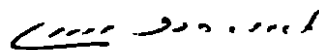
(๔) ให้ อปท. จัดส่งข้อมูลการก่อหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ ยอดหนี้คงค้างภาระหนี้ วัตถุประสงค์การกู้เงิน วงเงิน อัตราดอกเบี้ย อายุเงินกู้ สัดส่วนยอดหนี้คงค้างต่อรายได้ และสัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้ รวมทั้งข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) เป็นรายไตรมาสตามแบบที่ สบน. กำหนด (ข้อ ๒๕)

๓.๗ บทบังคับ

หาก อปท. ไม่ปฏิบัติตามร่างระเบียบ ให้ สบน. รายงานต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไป (ข้อ ๒๖)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างระเบียบคณะกรรมการและเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินภาครัฐยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประธานคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

กลุ่มกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๘๐๕๐ ต่อ ๕๕๑๐

โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๕๘

www.pdmo.go.th